

京都大学経済学部  
2011年度後期 農業経済論

(3)日本農業の歴史と現状

2011.10.18  
久野秀二

S.Hisano, International Political Economy of  
Agriculture, Kyoto University, 2011

1

アウトライン…日本農政の展開過程:総括表

時期	農業問題	農業政策
戦前期	地主小作関係→小作争議	農家や「むら」の官製組織化(農会法、産業組合法等)
戦時期	戦争遂行の為の食糧確保	農業生産力の戦争動員(農地調整法、食糧管理制度)
戦後復興期	戦後民主化の課題 食糧危機	農地改革、戦後農業保護法制(農地法、農協法、土地改良法等)、食糧増産政策(農業振興法、金融公庫)
第一次 高度成長期	農工間所得格差の拡大	農業基本法(所得政策、生産政策、構造政策)
第二次 高度成長期	農産物過剰問題	総合農政(生産調整政策、構造政策の再編、農村基盤整備等)
高度成長 破綻期	農村地域問題	地域農政(農村生活基盤整備、転作政策、新たな農地流動化政策)
1980年代～	貿易摩擦と自由化圧力	国際化農政(日米農産物交渉、WTO農業協定、新基本法)
2000年代～	生産力基盤の瓦解 食料安全保障上の懸念	市場原理農政(構造「改革」路線、戸別所得保障制度、FTA・EPA・TPP交渉)

S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University,  
2011

2

## 1. 戦後復興期(1950年代)

- 戦後農業保護法制の制定
  - 食管法(継続)、農地法、農協法、土地改良法など
- しかし・・・日本経済の資本主義的再建が至上命令
  - 資本主義再出発のための新物価体系＝低米価・低賃金体系
  - **農業からの税収奪**による資本主義再建のための国家資金調達
  - 経済自立政策のための外貨節約としての食料増産
- 国際経済への復帰と加工貿易立国化
  - 農産物・原油・原料等の無税 or 低関税輸入措置
  - 輸入困難な米は食糧増産、海外から安価な過剰農産物の輸入が可能な畑作物(とくに飼料作物)は**輸入依存に傾斜**
- 米国の戦後食料戦略
  - **MSA(1954年)とPL480(1954年)の適用**
  - **学校給食法(1954年)**・・・小麦や脱脂粉乳など食料輸入の一環

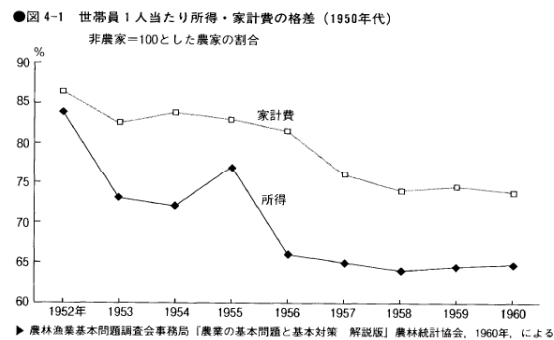
## 2. 基本法農政(1960年代)

- 第一次高度成長(1950年代後半～60年代前半)
  - 高度経済成長に必要な労働力・土地・水の主たる供給源である**農業・農村の動員**を農業政策に要請
- 高度成長にともなう矛盾
  - **農工間所得格差の拡大**
    - 農民層が社会的に不安定層化する可能性＝農業問題の発生
  - 社会的緊張の高揚
    - 国際的な冷戦対立の激化
    - 国内でも階級対立激化(安保闘争、三井三池闘争等)
  - 社会的統合のための政策的対応の必要
- **農業基本法(1961年)**

## 2. 基本法農政(1960年代)

### □ 農業基本法の問題認識

- 農工間所得格差の拡大 ← 零細農耕、低生産性、過剰人口等
- これらを解決する鍵 = 成長経済による過剰人口の吸収
- 過剰人口の吸収 → 規模拡大の進展 → 生産性向上 → 所得均衡



S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

5

## 2. 基本法農政(1960年代)

### □ 農業基本法の政策内容

- 所得政策 = 経過措置としての価格支持政策
- 生産政策 = 選択的拡大
  - 需要増加作物(施設園芸、加工型畜産、果樹)の拡大
  - 需要減少作物や輸入品競合作物(麦大豆、油糧作物)の縮小
- 構造政策 = 自立経営の育成
  - 農事組合法人の設立(1962年 農協法改正)
  - 農業生産法人の農地取得(1962年 農地法改正)
  - 土地基盤整備による規模拡大と農業近代化(1961年～農業構造改善事業)

S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

6

## 2. 基本法農政(1960年代)

### □ 基本法農政の評価

- 労働生産性上昇 → 余剰労働力の兼業化 → 家計所得の均衡
- **ただし**、所得均衡 ← 米価と兼業(農外)所得の上昇 ← 高度成長による増収と高度成長の地方波及
- **しかし**、在宅兼業化 → 農地流動化せず → 規模拡大進まず  
→ 「自立経営」育成されず
- **しかも**、選択的拡大 → 加工型畜産と施設園芸の追求 → 部門間の有機的連関の切断、輪作体系など合理的土地利用の制約  
→ 跛行的生産力発展と様々な外部不経済の発生

## 3. 総合農政(1970年代前半)

### □ 第二次高度成長(1960年代後半～70年代前半)

- 重化学工業を軸とした産業構造
- 設備投資の一巡 → 販路を輸出市場に依存
- 貿易・国際収支の黒字基調への転換、米国の対日貿易赤字 → 貿易摩擦化、円切上げ圧力  
→ **これを回避するため農産物輸入増へ**

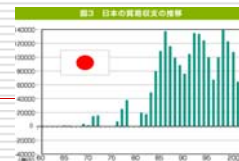
※背景にある日米安保条約の経済協力条項と随時協議条項

### ■ 社会的緊張の高揚

- 高度成長がもたらした歪み・・・都市・交通問題、過疎等の地域問題、地域開発に伴う公害・環境問題 → 住民運動・革新自治体
- 大学紛争、ベトナム反戦運動、70年安保闘争等

### □ 新たな農業問題の発生

- **米過剰問題**(←米価一点豪華主義) → 農林水産予算の逼迫
- 選択的拡大作物(ミカンや畜産)にも過剰が波及



### 3. 総合農政(1970年代前半)

#### □ 総合農政の内容

- 1967年「構造政策の基本方針」
- 1970年「総合農政の推進について」
- 経済政策としての総合性(貿易政策との調和)
  - 貿易黒字基調→「財政負担を伴う国内生産の増大より、貿易黒字で安い外国農産物を輸入すべき」
  - 貿易摩擦回避、賃金コスト低下という総資本の利害
- 米生産調整政策＝減反政策
  - 価格政策＋生産政策、米＋他作目という総合性
- 構造政策の再編
  - 所有権移転による規模拡大路線から、賃貸借・作業受委託・生産組織化を通じた「担い手」育成へ
  - 農業の装置化・システム化
- 農村基盤総合整備事業
  - 兼業化の深化と混住化→農業問題から農村生活環境問題へ
  - 農村地域における生産基盤と生活基盤との総合性



### 3. 総合農政(1970年代前半)

#### □ 総合農政(その前提条件＝高度成長)の破綻

- 税の自然増収を背景とした中央集権的な補助金農政
  - 1970年代前半、低成長期に入り国家財政が逼迫
- 高度成長の地方への波及＝安定兼業化を通じた所得均衡
  - 地域労働市場も不安定化
- 規模拡大を通じた「担い手」育成
  - 過剰流動性資金の土地投機化(←1972年:日本列島改造論)が農地にも波及し、農地流動化を阻害
- 貿易黒字で海外から安い農産物を輸入
  - 世界的な食糧危機の勃発(1972-74年:食料危機、1973年:米国の大豆禁輸措置)

## 4. 地域農政(1970年代後半)

### □ 地域農政の課題

- 生産調整政策と構造政策の継続
  - 米過剰問題の構造化 → 水田利用再編対策＝他作目への転作
  - 世界的食料危機 → 自給率の低い飼料作物、麦大豆、ソバ等の政策的優遇(転作奨励金)
  - 農地流動化の困難 → 新たな賃貸借形態の導入＝利用権
- 政策手法の転換
  - 高度成長期・・・中央集権的な危機管理手法＝ばらまき農政
  - 高度成長破綻 → 国家財政逼迫
    - 「地域主義」の危機管理手法＝「むら」と農協の活用(集団転作・ブロックローテーション、新構造改善事業、農村基盤総合整備事業等)
  - 多元化する地域利害に応えつつ社会的統合機能を効果的に発揮
    - 交付対象を選別した補助金
  - 地域農業論、自治体農政論の興隆



S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

11

## 5. 日米経済摩擦期(1980年代前半)

- 1970年代世界同時不況からの脱出
  - 産業構造の転換 → 輸出依存型経済構造の確立
- 臨調行革路線(1981～)・・・農政転換の国内的背景
  - ケインズ主義的経済政策の否定と新自由主義への移行
  - 増税なき財政再建(小さな政府論) → 戦後保護農政から大転換
  - あいつぐ農業保護政策批判(農政審答申80、NIRA報告81など)
- 日米経済摩擦・・・農政転換の国際的背景
  - 貿易収支の不均衡 → 日米貿易摩擦問題
  - アメリカ農業をとりまく厳しい情勢
    - 対ソ農産物禁輸措置(80)に伴う市場喪失／輸出産業化(過剰な生産力の増強)に伴う環境負荷／ドル高によるアメリカ農産物の競争力低下／欧州の輸出地域への転換に伴う輸出市場での競争激化...
  - 対日農産物自由化圧力
    - 日米農産物交渉(82～) → 牛肉・オレンジ・同果汁の輸入拡大(84)
    - 日米諮問委員会答申(84) → 日本農政の転換を要求

S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

12

## 6. 経済構造調整期(1980年代後半)

### □ プラザ合意(1985.9)

#### ■ 背景

- 70年代・・・アメリカ経済の長期不況と国際競争力の低下
- 80年代初頭・・・レーガノミクス
- 実質成長率の若干の改善とインフレの若干の抑制に成功するも、
  - 減税政策+軍拡で財政赤字の巨額化
  - 高金利政策で企業の投資意欲が停滞
  - 途上国債務の負担増で国際金融危機化

#### ■ 「双子の赤字」

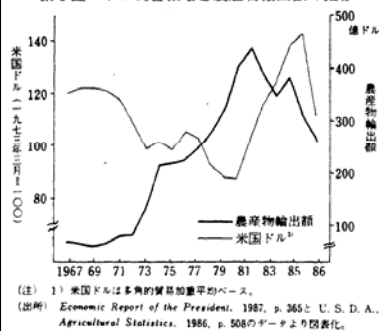
- 財政赤字→赤字国債発行して金融市場から資金調達→金利上昇→クラウディングアウト避けるため海外から資金調達→諸外国より高い金利を維持する必要 →国際協調による相対的高金利
- 海外からの資本流入→ドル高→アメリカ産業の輸出競争力低下と安価な海外製品の流入(逆輸入を含む)→貿易赤字の拡大 →円・マルク高ドル安の政策的誘導

## 6. 経済構造調整期(1980年代後半)

### ■ 農業分野への影響

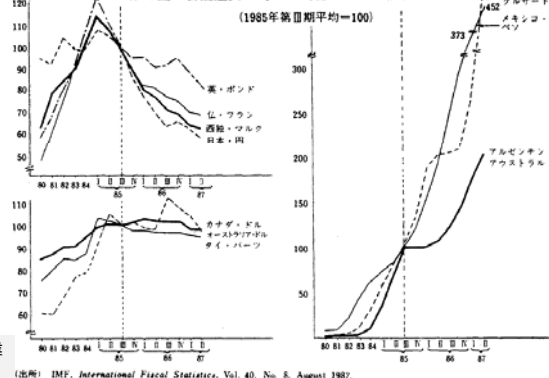
- ドル高→アメリカ農業の国際競争力の低下(※ドル安誘導は一部主要通貨に限られた)+欧州諸国が農産物輸出を拡大→米欧農産物貿易摩擦=ダンピング輸出合戦→財政負担の拡大
- →協調して回避するためガット・ウルグアイ・ラウンド交渉へ

第3図 ドル為替相場と農産物輸出額の推移



中野一新「アメリカ農業の構造変化と戦後最大の農業不況・下」『経済』1988.1

第4図 各国通貨の対ドル為替レートの推移



## 6. 経済構造調整期(1980年代後半)

- 経済構造調整
  - 日米経済不均衡は解消せず
    - 輸出依存型経済構造そのものが標的に
    - 外需依存から内需依存への転換を日本に要求
  - 国際協調のための経済構造調整委員会「前川レポート」(1986)
    - 内需拡大・・・住宅対策、都市再開発
    - 国際的に「調和」のとれた産業構造への転換・・・積極的産業調整、海外直接投資の促進
    - 市場アクセスの一層の改善・・・製品輸入の促進
    - 農業・・・輸入拡大+内外価格差縮小+そのための農業合理化
  - 産業空洞化問題の発生
    - 円高不況
      - 工業部門＝輸出依存 → 円高はマイナス要因
      - 農業部門＝輸入依存 → 円高はマイナス要因
    - 国内企業の海外進出

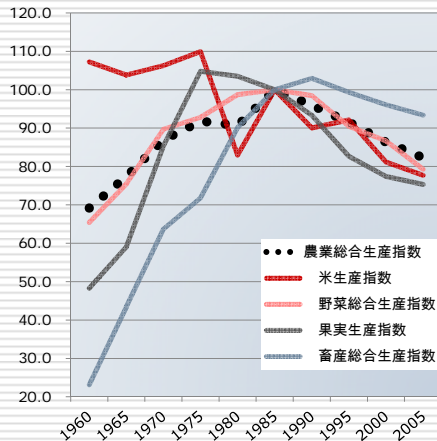
## 6. 経済構造調整期(1980年代後半)

- 保護農政から国際化農政への転換
  - 国内的な背景＝政治基盤の都市化
    - 社会的統合政策の必要性後退(※但し89年参院選で自民敗北)
    - マスコミをあげての農業・農協攻撃
  - 農政審議会「21世紀に向けての農政の基本方向」(1986)
    - 経営感覚に優れた企業家的で意欲的な農業者の育成
    - 産業として自立しうる農業の確立(助成措置・規制措置の後退)
    - 農産物の内外価格差の縮小、農産物市場アクセスの改善
      - 価格政策の転換(行政価格の引き下げ)
      - 残存輸入制限品目(牛肉・オレンジ、加工品等)の自由化
      - 食糧制度の抜本的改革(自主流通米価格形成機構の開設)
- 日本農業は縮小再生産局面へ
  - 農業生産指数が1985/86年をピークに低下へ
  - 本格的な離農時代の開始、中山間地域問題の深刻化

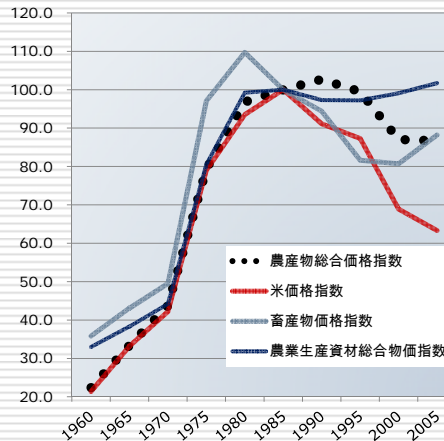


## 6. 経済構造調整期(1980年代後半)

農業生産指数の推移 (1985=100)



農業物価指数の推移 (1985=100)



S. Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

17

## 7. グローバリゼーション期(GATT/WTO)

### □ GATT(1947調印、48発足)

- 自由貿易を促進するための緩やかな国際的取り決め
  - 自由貿易原則＝最恵国待遇、内国民待遇
  - 但し、国内法に対する優先権はなく、数多くの例外措置
  - 農産物は自由貿易になじまないものとして扱われた

### □ ウルグアイ・ラウンド(UR、1986～94)

- 背景
  - 世界経済における保護主義的傾向
  - サービス・知的所有権・金融等の比重アップ
  - 米欧「穀物戦争」の激化
- 農業分野における対立軸
  - 農業保護の「撤廃」・・・アメリカ、ケアンズグループ
  - 農業保護の「削減」(＝「存続」)・・・日本、欧州
  - ダンケル最終合意案(1991)・・・米国と欧州の間で妥協成立



S. Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

18

## 7. グローバリゼーション期(GATT/WTO)

### □ UR農業合意(1994)の概要

- 国境措置…関税=削減、非関税措置=関税化+削減
- 国内支持…価格支持や不足払い等の包括的削減
- 輸出競争…輸出補助金の削減

### □ 日本の農産物は？

- コメ…関税化の特例措置=ミニマム・アクセス(国内消費量の4-8%の最低輸入機会)を代償に関税化を6年間ベンディング
- コメ以外の輸入制限品目(麦、乳製品、澱粉、雑豆、落花生、こんにゃく芋、生糸、繭、豚肉)はすべて関税化
- →自給率向上の事実上の放棄

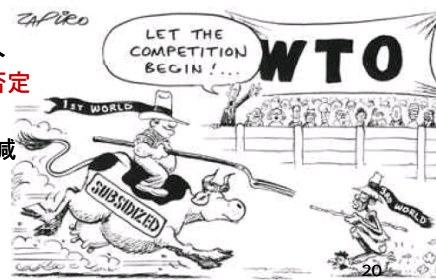
## 7. グローバリゼーション期(GATT/WTO)

### □ WTOの発足

- 「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」(1995)
  - 農産物、サービス、知的所有権を含め商品化する全てを対象
  - 国家間の貿易のみならず国内政策にまで干渉
  - 国内法に優先する立法・司法・懲罰権をもつ国際権力機関

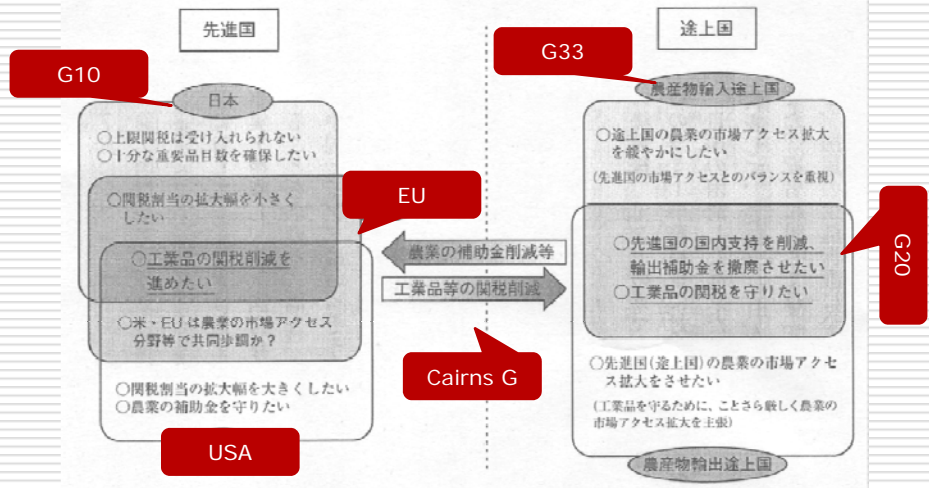
### □ WTO農業協定(←UR農業合意)

- 非関税障壁→関税相当量化→引き下げ
- 国内支持の削減
  - 生産刺激的な政策はNG
  - 価格支持から直接所得補償へ
  - 輸入国の自給率向上政策を否定
- 輸出国利害の反映
  - 輸出補助金…ゆるやかな削減
  - 輸出の禁止・制限措置を継続
- 開発途上国の反発



## 7. グローバリゼーション期(WTO-DDA)

図2 先進国と途上国 対立の構図



S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

21

## 8. グローバリゼーション期(構造改革路線)

- 平成不況←バブル経済の崩壊(1992)
  - 輸出依存型経済構造の行き詰まり
  - 日本企業の多国籍企業化 → 国内産業の空洞化
  - 国と地方の財政危機の深刻化
    - 公共投資基本計画630兆円←日米構造協議による「内需拡大」策
    - 不良債権問題→公的資金の導入
- 「構造改革」による危機打開?
  - 経済戦略会議「日本経済再生の戦略」(1999)
  - 小泉「骨太の構造改革」(2001~)
    - 規制の緩和・撤廃、生活領域への株式会社(資本の論理)の導入
    - 農業・農村、地方の切捨て、経済的弱者の切り捨て(格差社会)
    - 社会問題・経済問題の政治問題化を回避
      - 支持基盤の農村から都市へのシフト
      - 組織されない不安定雇用の創出、マスメディアの活用

S.Hisano, International Political Economy of Agriculture, Kyoto University, 2011

22

## 8. グローバリゼーション期(構造改革路線)

- 農業基本法から新基本法へ
  - いくつかの布石 ←GATT-UR対応
    - 1992年 「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)
    - 1994年 農政審報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」
    - 1995年 食管法廃止と食糧法制定(04年改正)  
→米流通の自由化(1997～米価格が生産費を下回る)
    - 1999年 米の関税化への移行
  - 食料・農業・農村基本法(1999)
    - 基本理念・・・①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興
    - 価格政策から直接支払政策への転換
    - 効率的・安定的な経営体への生産と施策の集中
    - →食料・農業・農村基本計画(2000/2005/2010...)で具体化
  - その他の動き
    - 農地法改正(2000/2009)、構造改革特区(2002)等々
    - 中山間地域等直接支払制度(2000)等々

## 8. グローバリゼーション期(構造改革路線)

- その後・・・
  - 米政策改革大綱(2002)
    - 生産調整政策の廃止(経過措置で農協に責任転嫁)→米価さらに低下
  - 基本計画2005年改訂・・・品目横断的経営所得安定対策
    - 規模による政策対象の選別化という強引な構造政策(世界的に異例)
    - 自民党、2007年参院選で敗北、2009年総選挙で政権交代
  - 民主党政権、戸別所得補償制度(+水田利活用自給率向上事業)
    - 2010年「モデル対策」、2011年から「本格実施」・・・?
- そして今、TPP(環太平洋連携協定)が急浮上
  - アジア太平洋地域における21世紀型の貿易・投資ルール???
  - 平成の開国??? 開国か鎖国か??? 乗り遅れたら大変???
  - 国際競争力に勝ち残る農業???